

## ПРОБЛЕМИ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

**Папанова В.А.**, кандидат історичних наук,  
доцент кафедри правознавства  
Бердянського державного педагогічного  
університету

У 2014 р. Україні зробила перші кроки у реалізації реформи децентралізації. Децентралізація влади означає передачу політичних, адміністративних та фінансових повноважень підрозділам середнього або нижчих рівнів державної ієрархії [18]. Зазначимо, що це вже четверта реформа місцевого самоврядування в нашій країні, яка повинна завершитися у 2020 році до місцевих виборів.

Зміна моделі управління в Україні, перш за все, передбачає посилення ролі місцевого самоврядування в розвитку територій регіонів, а відтак і держави, запровадження змін в фінансовій сфері та адміністративно-територіальному устрою країни. Основною метою цих реформ є формування спроможних локальних адміністративно-територіальних одиниць, здатних ефективно здійснювати місцеве самоврядування, розширення їх економічного потенціалу для виконання покладених на них функцій, а також «виховання» та укріплення місцевої демократії. Основні завдання реформи – досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на засадах субсидіарності та створення дієздатних територіальних громад як базової ланки адміністративно-територіального устрою.

Питання реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, а також зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних розглядали правознавці, політологи, економісти. Зокрема О. Батанов, Р. Безсмертний, Т. Куценко, А. Ткачук, В. Пальчук та ін.

В той же час, сучасні виклики реформування місцевого самоврядування та фінансової децентралізації в Україні зумовлюють потребу аналізу проблем, що склалися в останні роки.

Відзначимо, що за три роки у напрямку основних завдань реформи зроблено певні кроки. Перший крок у напрямку реформи – це прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка була затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [11]. Зокрема Концепція передбачала створення законодавчої бази діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням повноважень та їх ресурсного забезпечення. Після цього був затверджений План заходів щодо її реалізації та Постаново КМ України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 8 квітня 2015 р. № 214 [10], які дали старт реформі.

Другий крок – законодавчий. Так у 2014 р. ВР прийняла Закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України [8,9], що мали на меті бюджетну децентралізацію. Згідно цих законам з 1 січня 2015 р. набули чинності зміни до Бюджетного кодексу та Податкового кодексу України [1; 2] за якими джерела наповнення місцевих бюджетів були суттєво розширені.

На початку лютого 2015 р. приймається ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [4], який дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. Зазначимо, що станом на початок квітня 2018 року вже створено 728 об'єднаних територіальних громад (ОТГ) [13].

Окрім цих законів вступили в дію Закони «Про співробітництво територіальних громад» [3], «Про засади державної регіональної політики» [5], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» [6] та пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг [13].

Нова законодавча база створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем. Зокрема нову модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали певну автономію і незалежність від центрального бюджету.

Однак три роки реформи децентралізації свідчать про наявність багатьох проблем у реформі місцевого самоврядування, які створюють ризики для успішної реалізації реформи.

По-перше, проблема добровільного об'єднання територіальних громад в відповідності до ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та Методики формування спроможних територіальних громад досить складна в своєму вирішенні. Затвердження КМУ перспективних планів для областей показує відсутність можливості поєднання добровільності та централізованого контролю даного процесу. Причин тому декілька:

- створення ОТГ доволі часто не має підтримки з боку широких верств населення. Далеко не всі громадяни правильно розуміють суть цієї реформи і усвідомлюють її політичні, соціально-економічні та правові наслідки;

- спротив з боку районних адміністрацій та місцевих рад. Чиновники перешкоджають утворенню ОТГ через страх втратити робочі місця та повноваження, так як процес створення ОТГ супроводжується переформатуванням органів влади та змінами в управлінні на користь громад;

- відсутність конкретних законодавчих та нормативно-правових актів як єдиної правової основи формування нового адміністративно - територіального устрою України.

По-друге, це проблема, яка пов'язана з формування місцевих бюджетів та здійснення видаткових повноважень. На перший погляд, органи місцевого самоврядування, насамперед ОТГ, одержали визначений перелік повноважень, що їм делегуються для виконання. Однак забезпечення відповідності

фінансового ресурсу реальним потребам місцевих бюджетів у здійсненні видатків на весь комплекс делегованих державою повноважень потребувало додаткових трансфертних коштів з державного бюджету [14, с.67].

На думку експертів фінансові проблеми в регіонах виникли з причини прогалин в українському законодавстві щодо обґрунтування й закріплення функцій за місцевими органами влади. В Україні, відсутній єдиний підхід до розподілу видатків між різними видами місцевих бюджетів [15, с.3].

Закон про Державний бюджет на 2018 рік [7], містить кілька значних новацій, які, з одного боку, знову передають місцевим громадам більше повноважень, а з іншого – перекладають на них і додаткові зобов'язання, які їм не під силу виконати.

Крім того, швидке збільшення кількості ОТГ без пропорційного збільшення обсягу субвенції на розвиток інфраструктури знижує мотивацію громад до об'єднання та їхні можливості щодо соціально-економічного розвитку [16, с.40].

По-третє, на сьогодні ще не врегульовано питання розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади загалом, а також функцій та повноважень між місцевими радами ОТГ та районними державними адміністраціями й районними радами.

В то же час успіх реформи із децентралізації залежить від того, як швидко здійсниться процес об'єднання громад. Заплановано, що у 2020 році реформа децентралізації завершиться. До цього часу місцеві ради базового рівня мають бути на 100 % об'єднані у спроможні територіальні громади та повинен відбутися повний та безповоротний перерозподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та іншими гілками влади на всіх рівнях.

По-четверте, реформування низової ланки адміністративно-територіального устрою України передбачає не лише зміни територіального поділу, а й зміни управлінської ланки.

Зараз ОТГ зіткнулись проблемою відсутності професіоналів для виконання нових функцій, а це призводить до неефективного використання фінансових ресурсів територіальних громад, неспроможності освоєння коштів державних субвенцій на розвиток.

Крім того, згідно підрахунків, структура виконавчих органів об'єднаних територіальних громад включатиме близько 23-28 посадових осіб, які забезпечуватимуть виконання функцій органів місцевого самоврядування спроможних територіальних громад. Відповідно, на оплату праці цих працівників з бюджету ОТГ щорічно витратиться млн. гривень [12, с.63].

По-п'яте – це проблема корупції, яка для всіх територіальних громад однакова: непрозорі тендери, відкати за тендер, монополія на послуги, інформації, відсутність підзвітності тощо.

Враховуючи високі ризики корупційних дій щодо використання бюджетних коштів, актуальним є питання запровадження механізмів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, як з боку державних органів, так і з боку громадськості.

Існує ще ряд проблем – доступ до адміністративних послуг, інвестиційний клімат та залучення інвестицій, бюрократизм та корупція в процесах, пов'язаних з землею [17].

Для цього треба, перш за все, усунути недоліки чинного законодавства. Для цього необхідно прискорити прийняти 17 законопроектів з децентралізації, які вже внесені на розгляд до Верховної Ради. Проекти законів розробив КМ України та пройшли експертизу спеціального посланця уряду Німеччини професора Георга Мільбрата.

Далі – необхідно зробити простішою процедуру об'єднання громад ліквідувавши затримку цього процесу на різних рівнях. Для виконання своїх повноважень та забезпечення розвитку території громада повинна мати чітко визначені джерела для наповнення бюджету.

### **Використана література:**

1. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. (редакція станом на 9.04.2018 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2755-17>
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. (редакція станом на 01.01.2018 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
3. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1508-18>
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
5. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/156-19>
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства: Закон України від 09.04.2015р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/320-19>
7. Про Державний бюджет України на 2018 р.: Закон України від 07.12.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2246-19>
8. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України від 07.12.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2233-19>
9. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2018 р. : Закон України від 07.12.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2245-19> -
10. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова КМ України від 08.04.2015 р. № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>
11. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження КМ України від

- 01.04.2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
12. Гичка Г.Г. Формування спроможних територіальних громад: проблеми та шляхи їх вирішення / Г.Г. Гичка // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2016. – Вип. 1. – С. 60-64.
13. Державна політика, законодавчі напрацювання, проміжні результати першого етапу децентралізації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/about>
14. Куценко Т.Ф., Дударенко Є.Ю. Об'єднані територіальні громади в Україні: короткий аналітичний огляд / Т.Ф.Куценко Т.Ф.,Є.Ю. Дударенко Економіка та держава. – 2017. – №3. –С.64-70
15. Меуш Н.В. Проблеми місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації / Н.В. Меуш //Теорія та практика державного управління. –2017. – №4(59). – С.1-6
16. Пальчук В. Бюджети місцевих рад: надходження і видатки в процесі реалізації реформи з децентралізації / В. Пальчук // Україна: події, факти, коментарі. – 2017. – № 13. – С. 35–43.
17. Проблеми об'єднаних територіальних громад або як корупція перешкоджає реформам [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://1991.vc/2017/02/07/otg-problems/>
18. Топпервін Н. Дієве місцеве самоврядування як запорука успішної децентралізації публічної влади: швейцарський досвід // Despro: Аналітичний вісник. – 2012. – № 2.

## **ОКРЕМІ АСПЕКТИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

**Скачкова Т.Ю.**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри  
спеціально-правових дисциплін  
Донецького державного університету  
управління (м. Маріуполь)

На сьогоднішній день, одним з пріоритетних завдань розвитку України, є наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу, в зв'язку з взяттям державою курсу на євроінтеграцію. Процес налагодження відносин між Україною та ЄС бере свій початок ще з проголошення незалежності нашої держави. Однак, до сьогодні включно, реальність відтворення даної співпраці, спостерігати дійсно не можливо. Кого звинувачувати і де шукати відповіді невідомо. Проте, існує безліч думок як дослідників, так і звичайного громадянства, що в усьому винна діюча державна влада та широко розвинута корумпованість. Неefективно створена система її